Government of Canada
Gouvernement du Canada
National Advisory Council on Aging
Conseil consultatif national sur le troisième âge

Aging in poverty in Canada

Seniors on the margins

Canada

Please send your comments, queries or change of address notice to:

National Advisory Council on Aging
Postal Locator: 1908 A1, 8th Floor
Ottawa, Ontario
K1A 1B4

Tel: (613) 957-1968
Fax: (613) 957-9938
E-mail: info@naca-ccnta.ca
Web site: www.naca.ca

The Division of Aging and Seniors of the Public Health Agency of Canada (PHAC) provides operational support to the National Advisory Council on Aging.

SENIORS ON THE MARGINS... is a series of policy papers presenting NACA opinions and recommendations on the needs and concerns of seniors who are marginalized, or at risk of marginalization in Canadian society.

1st printing, 2005
© Minister of Public Works and Government Services Canada, 2005
Cat.: H88-5/3-2005
ISBN: 0-662-69055-9

This publication is available in alternate formats upon request. It can be consulted and downloaded at Web site: www.naca.ca

Acknowledgement
Thanks are due to Richard Shillington for the research and analysis work he carried out for NACA in the summer of 2004 on Canada's income programs designed to support vulnerable seniors. Dr. Shillington, whose research has focused on health, social and economic policy, has contributed current information on the economic situation of vulnerable seniors as well as the examples cited in this document.

Photos: *PHAC, with the gracious collaboration of the Good Companions Centre*

Seniors on the margins

Aging in poverty in Canada

National Advisory Council
on Aging

Acronyms

CCSD	Canadian Council on Social Development
CMHC	Canada Mortgage and Housing Corporation
CPP	Canada Pension Plan
EPP	Employers' Pension Plan
GIS	Guaranteed Income Supplement
GST	Goods and Services Tax
HRDC	Human Resources Development Canada
LICO	Low Income Cut-Off
NACA	National Advisory Council on Aging
NCW	National Council of Welfare
OAS	Old Age Security
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
QPP	Quebec Pension Plan
RRSP	Registered Retirement Savings Plans
SDC	Social Development Canada
TPSP	Tax Prepaid Savings Plans
UNESCO	United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization

106-00652/

Table of contents

Preface 6

Introduction 7

Definitions 7

The economic situation of seniors 8

The end of income catch-up 8

The extent of economic vulnerability 9

Income sources 11

Expected increase in income inequality 13

Issues and solutions 14

Shortcomings of the OAS and CPP 14

Under-subscription 14

Late applications 17

Late renewals 18

Cumulative effects – income-tested benefits 19

Retirement savings for low income earners 20

Housing costs 22

Income of women and immigrants 24

Conclusion 26

NACA recommendations 27

References 30

Bibliography 32

Preface

Aging in poverty in Canada

By 2021, seniors will form 18% of Canada's population, compared to 12.5% in 2000. This aging of Canada's population supposes a need for responsive policies, programs and services to serve the growing number of Canadian seniors. While general consciousness of this need is rising and some changes are very slowly taking shape, we need to ask if the effort to adapt our society takes into account the seniors of Canada who are not part of the mainstream...those from ethnic minorities, those who have lived with developmental disabilities, those who are economically vulnerable, etc.

According to a UNESCO definition, "marginalization occurs when people are systematically excluded from meaningful participation in economic, social, political, cultural and other forms of human activity in their communities and thus are denied the opportunity to fulfill themselves as human beings." In this land of equal opportunity, how are seniors on the margins faring?

The National Advisory Council on Aging (NACA) publication series, **Seniors on the margins**, looks at the situation of those Canadian seniors who, because they are not part of the majority, may not have access to the resources needed to age in comfort and health. In each paper of this series, NACA examines the causes and key issues of marginalization and proposes strategies and recommendations. The present paper looks at the *economic vulnerability* of Canadian seniors.

The National Advisory Council on Aging (NACA) *is an arm's length body of citizens appointed by Order in Council to advise the Minister of Health on issues pertaining to seniors' health and the aging of Canada's population.*

Introduction

There has been a clear improvement in the economic situation of Canadian seniors[1] since the 1980s, but a substantial number of seniors continue to live under very difficult economic conditions. While many consider Canada's combined public/private retirement income system a 'success story', poverty among seniors is not a rare occurrence. It is most common among seniors living alone, women over the age of 80, visible minorities and immigrants. For a good number of these seniors living in poverty, the prospect of a golden retirement simply does not exist.

In this paper, NACA looks at five issues that impact on the economic vulnerability of seniors and offers recommendations. It proposes changes to the Old Age Security and to the Canada Pension Plan to alleviate seniors' poverty. It deplores the cumulative impact of programs that use income as the base for access (such as the Guaranteed Income Supplement) and that confiscate, through taxes, a large chunk of any additional income earned. It also looks to new retirement savings plans as alternatives to RRSPs for low income earners. Finally, it proposes that the costs of housing and long-term care establishments be capped, and that the income of senior women and immigrants be increased.

Definitions

There are few definitions of economic vulnerability, but its opposite, economic security, has been defined by the Canadian Council on Social Development (CCSD):

> *"Economic security refers to an assured and stable standard of living that provides individuals and families with a level of resources and benefits necessary to participate economically, politically, socially, culturally, and with dignity in their community's activities. Security goes beyond mere physical survival to encompass a level of resources that promotes social inclusion."*
>
> *Personal Security Index, 2002*

NACA supports this larger definition; economic vulnerability is not only about insufficiency of income, but also about loss of dignity and social inclusion.

Canada has no definition of *low income* or *poverty*. For the purposes of this document, NACA has adopted the *low income cut-off* (LICO) as an indicator of economic vulnerability.[2] The use of the *before-tax* cut-off versus the *after-tax* cut-off has been the subject of much controversy over the years. According to experts, both measures indicate the same trends over time. The after-tax LICO reflects the redistribution of income – which affects the significantly higher income earners.[3] Considering that after-tax income more accurately reflects disposable income, the terms "low income cut-off," "LICO" and "low income" used in this document refer to the after-tax income/LICO. The only exception to this can be found in the table and adjoining text on page 11, which refer to a study based on the before-tax cut-off.

The economic situation of seniors

The relative income of Canadian seniors increased during the 1980s, but has since stabilized. It is becoming clear that inequalities in retirement income will increase in the future.

The end of income catch-up

Until recently, the percentage of seniors with low incomes had been declining. It went from 21% in 1980, to 10% in 1990, to 7% in 2003.[4] The National Council of Welfare points out that this catch-up period is over. Since the middle of the 1990s, seniors' income has reached a ceiling and the gap between seniors' revenues and those of other Canadians is now increasing. Between 1997 and 2003, the mean income of *senior* households increased by $4,100 while the average income of other Canadian households increased by $9,000.[5] The situation is even more pronounced for seniors living alone.

The significant increase in seniors' income over the last 25 years was the result of the maturation of Canada's public pension plans, as more and more people became eligible for the Canada Pension Plan (CPP) and its Quebec equivalent, the QPP. In 1999, 85% of seniors received these benefits, while in 1983, there were fewer than 75%. This increase reflects the greater presence of women in the paid labour force since the 1970s. Another change was the growing number of pensioners receiving the maximum amount of pension benefits. The plans were established in 1966, and the first workers to receive full CPP/QPP benefits turned 65 in 1976. It is only by the 1990s that a majority of retirees were receiving full benefits. This means that the effect of the CPP/QPP on seniors' income has now reached its maximum. An OECD study acknowledged the success of Canada's public pension system in increasing seniors' income, but it also points out that "a large public system matures only once."[6] Between 1980 and 1995, gaps in income decreased among seniors, the poorest seniors seeing the largest increases in income, thanks to their participation in public pension plans and to increases in the OAS benefits.[7]

The extent of economic vulnerability

Close to 7% of seniors live under the LICO. The figure is considerably higher for unattached seniors, and in particular women, as seen in the table. All in all, some 258,000 seniors were living under the after-tax LICO in 2003, of which 154,000 were unattached women.

Older women tend to have lower incomes because their wages were inferior while employed, and because they live longer, which means that they are at greater risk of using up their savings as time goes by. Women who are divorced or separated have much lower retirement incomes than do single women and widows,[8] as most divorced women do not claim a portion of their former spouse's pension despite being entitled to it.[9] Single women have likely invested in their career and therefore have higher retirement incomes. Many widows have inherited assets from their husbands and are entitled to a survivor's pension.

In 1998, 9% of seniors lived under the LICO:[10]

- 18% of women over 80 years of age;
- 38% of women who were separated; 25% of divorced women; 17% of widows; and 16% of single women;[11]
- 22% of tenants;
- approximately 10% of handicapped seniors;
- 13% of immigrants and 22% of seniors from visible minorities.

In 2003, the percentage of seniors living under the LICO ranged from 2% in Saskatchewan, to 10.3% in British Columbia and Quebec.[12]

Occurrence of low income among seniors — Canada, 2003

Percentage of seniors with low after-tax income			
	Both sexes	**Men**	**Women**
All seniors	**6.8%**	**4.4%**	**8.7%**
Families of seniors	**2.2%**	**2.0%**	**2.3%**
Unattached seniors	**17.7%**	**14.7%**	**18.9%**

Source: Statistics Canada, 2005

Statistics Canada publishes information on the persistence and degree of low income.[13] It reports that between 1996 and 2001, 14% of seniors lived under the LICO at one time or another, compared to 25% for the entire Canadian population. On the other hand, 4% of seniors lived under the LICO for the entire period surveyed, which is higher than the 3% for Canadians as a whole. As to the degree of poverty, senior households are less poor than other types of households, such as single-parent families. In fact, the low income gap (the difference between actual income and the low income cut-off) is smaller among senior households. Nonetheless, in 2003, families of seniors living under the LICO had a mean income that was $5,000 below the LICO; for unattached seniors, the comparable figure was $2,600 for men and $2,300 for women.

A good number of seniors are living *near* the poverty line. For example, the income of 19% of seniors was just above the before-tax LICO (see next table). These persons cannot access the benefits of income-tested programs and must therefore try to get by with an extremely small budget.

Distribution of incomes as percentages of the before-tax LICO (2001)

Before-tax income as % of LICO	Unattached Seniors	
	Men	Women
Less than 75%	12%	12%
From 75 to 100%	21%	33%
From 100 to 125%	19%	19%
Over 125%	48%	36%
All unattached seniors	100%	100%

Source: National Council of Welfare, 2004

Income sources

Seniors' revenues come from three different sources: the Old Age Security Program (OAS); the CPP/QPP; and private savings (including private pension plans).

The first source of income is the OAS. Almost all Canadians over the age of 65 receive OAS benefits, which provide an average income of $450 per month.[14] Seniors with low incomes also receive the Guaranteed Income Supplement (GIS) in amounts that vary according to marital status and income. Other financial benefits are provided by the provinces and territories[15] to beneficiaries of the GIS, such as drug insurance, access to subsidized housing, etc.

Inequalities in retirement savings

Private retirement savings are concentrated in a small percentage of families: 25% of families hold 84% of these assets, while three out of ten families have no private pension assets.

Source: Statistics Canada, *The Daily*, December 14, 2001

The CPP/QPP constitutes the second source of income. These benefits accrue from employee/employer contributions to a public fund during working years. Most seniors currently receive this benefit. The plan also provides benefits in case of disability or death. Survivor benefits are more often paid out to women (88% of all beneficiaries).

The third source of income consists mainly of income from employers' pension plans, RRSPs and investments. These private income sources can provide a certain financial security upon retirement.

Seniors' sources of income

- **OAS and CPP/QPP are the main source of income for over two-thirds of seniors;**
- **on average, 29% of the total income of seniors is derived from private employers' pensions and RRSPs, 27% from OAS (including GIS), and 20% from CPP/QPP;**
- **CPP/QPP benefits replace approximately 25% of income earned for which a worker contributed to CPP/QPP;**
- **35% of seniors receive GIS;**
- **approximately 65% of GIS beneficiaries are women; and**
- **two-thirds of men and one half of women rely on income from private pension plans.**

Source: Statistics Canada, *The Daily*, February 14, 2003

Expected increase in income inequality

It is expected that inequalities between seniors' incomes will increase in the future as the next decade will see the maturation of private retirement plans and RRSPs. These forms of savings are more prevalent among workers with higher earnings.

For a number of years, the proportion of employees contributing to an employer pension plan (EPP) has been gradually declining. In 2002, the figure was 40%, compared to 45% in 1992.[16] There are proportionately fewer immigrants, and particularly visible minority immigrants, contributing to a private pension plan.[17] Moreover, 4% of permanent employees in the private sector wrongly assume they can count on a private retirement plan![18] Among recent immigrants, that assumption is more than double (9%).

The percentage of women contributing to a private plan is now catching up to the percentage of men: the difference was just 0.7% in 2002, whereas it was over 8% in 1991. Still, women receive smaller pension incomes because of the wage difference between men and women and because these plans do not compensate for absences to raise children or look after sick relatives – absences which are generally taken by women.

Job insecurity has a considerable impact on retirement income. Self-employed workers, part-time workers and workers who experience extended periods of unemployment have a harder time saving for their retirement. Part-time workers contribute to the CPP/QPP but these benefits replace a relatively low percentage (25%) of contributors' income when they retire. Also, most part-time workers do not contribute to employer pension plans.

"For some Canadians, having a job is the best protection against poverty. For others, having a job or two jobs or even three jobs is not enough to keep the wolf away from the door."

Source: National Council of Welfare, 2004

Issues and solutions

In this section, the Council explores five areas that contribute to seniors' poverty and makes recommendations to reduce the economic vulnerability of seniors.

Shortcomings of the OAS and CPP

While the design of Canada's retirement income system has been widely praised, it is not without its faults. In a recent report, Social Development Canada pointed out that "there is still much to do to reduce poverty among Canadian seniors."[19]

For one thing, the GIS is sometimes insufficient to allow seniors, especially those unattached, to live above the LICO. In 2003, an unattached person who only received OAS and the GIS had an annual income of $12,031 – an amount inferior to the LICO in urban areas, where the cost of living is higher.[20] In its 2005 Budget, the federal government announced an increase in the GIS, but this modest increase is not enough.[21] In order to account for the varying costs of living in Canada, NACA reiterates the recommendation it made in 1993:

Recommendation

1. That the federal government increase the Guaranteed Income Supplement to at least the low income cut-offs recognized by Statistics Canada.

Under-subscription

It is necessary to apply for OAS and public pension plan benefits; they are not paid out automatically. Unfortunately, some seniors who are not able or well informed, do not apply for the benefits and lose this important source of income.

In December 2001, under-subscription to the OAS and GIS made the headlines and Canadians learned that approximately 300,000 seniors eligible for the Guaranteed Income Supplement, the Allowance, or the Survivor Allowance did not receive these benefits.[22] A Toronto food bank had raised the alarm when people 60 and over accounted for 10% of its users and only a minority of these individuals knew about and were receiving GIS and Allowance benefits.[23] They were living under very difficult conditions:

- Once the rent was paid, the median amount remaining per week for all other expenses was a mere $34.65! Yet the estimated average cost of food for one week in Toronto is $40.
- 40% of these individuals were having difficulty paying for their medication every month, and 27% were not taking their medication for lack of money.
- One-third of households with more than three people were living in a single room.

A House of Commons Committee investigated the issue of under-subscription to these programs and identified certain groups of low income seniors that did not apply for benefits. Among these are seniors who speak neither official language, who live in remote regions, who have physical or mental impairments, who have low literacy skills, or who are homeless. In addition, some seniors do not wish to subscribe to the GIS for religious or moral reasons while others believe that they are not eligible for these benefits.

In response to the House of Commons report on GIS under-subscription, Human Resources Development Canada simplified the process (through automatic renewal notices) and launched a publicity campaign. Until recently, the application forms and information sheets for CPP and OAS were 28 pages long, complex, and ill-adapted to seniors. The document has been reduced to 11 pages, uses simpler terms, is printed in a larger font size, and requires fewer attachments. Social Development Canada[24] reports on its efforts and progress in reducing under-subscription but does not publish the number of eligible seniors who have not applied.

As no reliable statistics existed on under-subscription or late renewals, NACA had research carried out in the summer of 2004 to assess the situation.[25] This research yielded a clearer picture of under-subscription to the OAS program and Canada Pension Plan, revealing that large numbers of eligible seniors have not applied for these programs.

Old Age Security program	**Have not applied**
• Old Age Security pension (OAS)	About 50,000
• Guaranteed Income Supplement (GIS) and Allowance	About 300,000
Canada Pension Plan	**Have not applied**
• Retirement pension	About 55,000
• Disability benefit/ Survivor benefit	No estimate available

The sums in question are considerable. For example, the 50,000 seniors who are eligible for OAS but do not apply sustain a total income loss of $250 million a year. It is more often women, particularly elderly women, who fail to apply for the GIS – a group that is most at risk of living in poverty. It is worth noting that seniors who are entitled to the GIS **but who do not apply are deprived not only of their GIS income, but also of all the other benefits provided through provincial and territorial programs that use the GIS as an eligibility criterion.**

NACA recognizes the efforts made by the federal government to increase the participation rate regarding income security programs for seniors, and recommends:

Recommendations

2. That the federal government continue and increase its efforts to reduce the number of people eligible for Old Age Security and Canada Pension Plan benefits who fail to apply for them.
3. That it make public the number of eligible seniors who have not applied for the various program benefits.

Late applications

The research conducted for NACA in the summer of 2004[25] showed an impressive number of seniors who applied late for their Old Age Security and the Canada Pension Plan:

Old Age Security program	**Late applicants**
• OAS	Almost 7,000
• GIS	About 100,000
• Allowance and Survivor Allowance	About 9,000
Canada Pension Plan	**Late applicants**
• Retirement pension	About 1,000
• Disability benefit	No estimate available
• Survivor benefit	About 750

Women are three times more likely to be late applying for CPP. Late applicants are also noticeably more numerous in Quebec, Yukon and the Northwest Territories – regions where there are more seniors living under the LICO.

Lateness in applying for CPP benefits causes serious prejudice. Currently, a person who is late applying for his or her pension under the CPP is only entitled to 11 months of retroactive benefits (whereas the QPP provides up to 5 years of back benefits). The retroactive period for the CPP is clearly insufficient and unfair, as this program is based on employee/employer contributions. NACA therefore recommends:

Use it or lose it

In 2001, Isabel, age 90, discovers that she has been entitled to the CPP Survivor benefit for the past 15 years but did not know it. Her husband, Jim, died at the age of 83 without ever drawing a pension. Her late application means she is entitled to retroactive benefits for a mere 11 months, even though her husband contributed to the Plan while he was working and the money was his due, and hers!

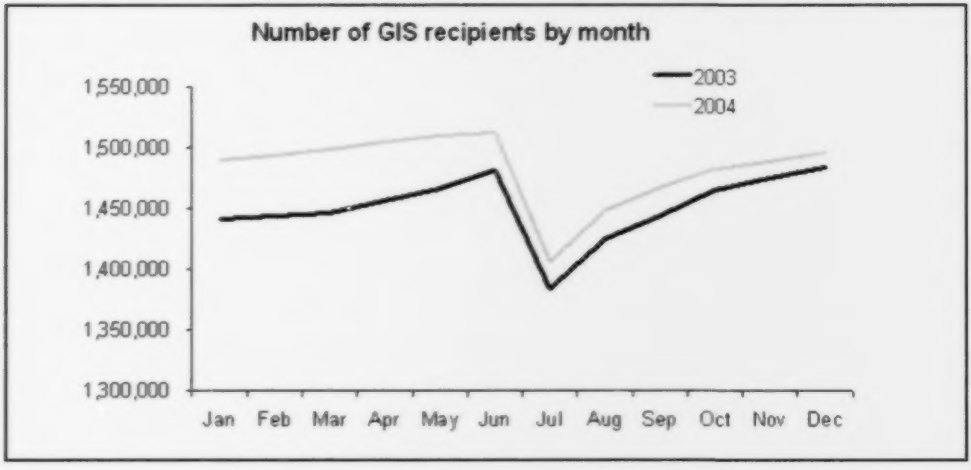
Recommendation

4. That the federal government allow full retroactive benefits, plus interest, when someone applies late under the Canada Pension Plan, since it is a contribution-based program.

Late renewals

In July, year after year, GIS and Allowance recipients must renew their application for benefits through filling out an income tax declaration or a renewal form. Every year, close to 100,000 seniors fail to renew their application on time. At present, they are sent a reminder with an enclosed renewal application form. If they fail to respond, they are temporarily excluded from the program and do not receive their benefits for July or the following months, until the application for renewal is completed. The figure below shows the drop in the number of GIS recipients in July because of this renewal procedure.

GIS renewal: 100,000 people lose their benefits every July



Source: *Monthly Statistical Bulletins, Canadian Pension Plan and Old Age Security.* Online: www.hrsdc.gc.ca/asp/gateway.asp?hr=en/isp/statistics/monthly.shtml&hs=ozs (Accessed February 28, 2005)

In July 2004, more than 105,000 seniors did not receive their GIS cheque and more than 9,000 did not receive their Allowance because they had not completed their renewal on time. For seniors with low literary skills, little or no knowledge of the official languages or with cognitive problems, this administrative process is difficult. At the actual rates, a person receiving GIS benefits can lose up to $561 each month – a significant amount considering that seniors receiving GIS operate on a very limited budget. NACA deplores the "all or nothing" approach and recommends:

Recommendations

5. That the federal government cease suspending Guaranteed Income Supplement, Allowance and Survivor Allowance benefits when tax returns are filed late or when renewal forms are not submitted.
6. That the federal government instead increase its efforts to encourage renewal by sending reminders over a 6-month period before reducing monthly benefits by 10%.

Cumulative effects — income-tested benefits

Seniors are faced with a multitude of uncoordinated federal and provincial/territorial income-based programs. Any amount of income, however modest, has a number of effects: it reduces other benefits and it increases costs and taxes. For example, the Guaranteed Income Supplement has a clawback component. For every dollar of additional income earned:

- the GIS is reduced by 50 cents;
- taxes go up 25 cents; and
- the GST credit goes down 5 cents.

Since the GIS serves as a basis for a number of programs, it is not unusual to find further effects. For each additional dollar earned:

- the social housing subsidy goes down 30 cents; and
- the cost of home care and "meals-on-wheels" goes up 30 cents.

As can be seen, the cumulative effects may well be a net loss of income![26]

In its report, the House of Commons Committee that addressed the GIS under-subscription problem stated: "The Committee strongly believes that no GIS recipient should face financial hardship because he or she receives some occasional income." It recommended that the government allow GIS and Allowance beneficiaries to earn an occasional income without punitive reductions.

NACA deplores the fact that the Guaranteed Income Supplement program automatically reduces benefits when seniors earn modest additional income to try and make ends meet. It recommends:

Recommendation

7. That the federal government allow seniors to earn an income of 10% of the benefits received by the Old Age Security program before reducing the Guaranteed Income Supplement and the Allowance.

Retirement savings for low income earners

People with low incomes actually derive no advantage from investing in RRSPs, an investment program that allows contributors to delay paying income tax until the invested amounts are cashed in. But people with low income pay little or no income tax during their working life anyways. If they are entitled to the GIS upon retirement, they will actually be penalized when they cash in their RRSPs, as these amounts will inevitably lead to a reduction in GIS benefits. For example, a person receiving the GIS who cashes a $1,000 RRSP could see his/her GIS benefits reduced by $500.[27] Furthermore, those GIS recipients who are among the 50% who pay income tax,

will see a further reduction of $250. Finally, as pointed out earlier, other benefits such as provincial/territorial income supplements or subsidized housing may be lost or reduced as well.

These clawback practices discourage low income earners from making the already difficult effort to save. Among people aged 55 to 64, 21% have no retirement assets and 32% have assets of less than $100,000. Seniors with no retirement income will receive maximum benefits from the government. However, those who have saved a little (an average of $23,000 in RRSPs) will have a significant portion of their assets 'confiscated'. The main beneficiaries of these difficult savings will be the provincial and federal governments, who will recover the money through income tax and through reduced benefits being paid out of their income-tested programs.

All that for $25!

Frank lives in Ontario and receives the Guaranteed Income Supplement. To improve his lot, he worked for the Census in 2001, earning $1,384. As a result he had to pay $542 in income tax; his OAS and GIS benefits went down $601, and his social housing costs went up $216. Tallying this up, Frank finds that his income of $1,384 has cost him $1,359, for a net benefit of $25!

To encourage savings, many groups, including the renowned C. D. Howe Institute, recommend creating Tax Prepaid Savings Plans (TPSPs). Unlike RRSPs, TPSP contributions would be taxable, but not the withdrawals. St. Christopher House in Toronto, an advocate for the less advantaged, has proposed a specific type of TPSP: a Registered Development Savings Plan. These after-tax personal retirement accounts would have maximum annual contributions and would be protected from the clawbacks described above.

NACA is in favour of introducing new savings methods for low-wage workers as an alternative to RRSPs. These alternatives would be

particularly useful to employees without employer pension plans, allowing them to save for retirement. NACA recommends:

Recommendations

8. That the federal government introduce new methods of saving for low-wage workers, such as Tax Prepaid Savings Plans, and that agreements be struck with the provinces and territories that amounts saved in this way be ignored by income-tested and asset-tested programs.
9. That the promotion of this new program highlight the fact that it is well suited to wage earners with limited income.

Housing costs

Paying for shelter is a major expense for seniors. According to the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC), in 2001, more than half of seniors living on their own in rental accommodations were in 'core housing need' (that is, 30% of their income was not sufficient to pay the median rent for housing of an acceptable size and quality in their locality). The proportion was even higher among unattached women (56%), which makes this group the one most affected of all household types.

After the federal government froze investment in social housing in 1993, the availability of rental units dropped sharply in large cities. As a result, rental costs soared and the quality of lodgings decreased. The government has started to invest again, but the 2005 Budget made no mention of the issue. NACA reiterates the recommendation it made three years ago:[28]

Recommendation

10. That the federal government and the other levels of government increase their financial investment in social housing for seniors.

Staying in a long-term care residence is costly. Rates are often very high and include the cost of health care. Charges in public long-term care institutions range from $540 to $4,170 per month.[29] In the past, NACA has stated that services such as nursing, drugs and personal care provided by these facilities should be free because they are medically necessary and would be otherwise fully covered in a hospital.[30] Room and board are legitimate costs of living, but these should not be excessive. NACA reiterates the following recommendation made in 2000:

Recommendation

11. That accommodation rates for residents of long-term care establishments not exceed current market prices for similar room and board services in the local community.

In some of the Atlantic Provinces, costs for long-term care institutions depend not only on income but also on assets.[31] Before being admitted, an individual must 'liquidate' half of the family's assets, not counting the principal residence. This policy impoverishes families with modest incomes because a couple must sell off assets accumulated over the course of a lifetime, often leaving the other member of the couple with very few resources. NACA disagrees with these administrative procedures as they penalize seniors. It recommends:

Recommendation

12. That the governments of the concerned Atlantic Provinces amend policies that set rates for long-term care establishments so that costs are based solely on income, and not on assets.

Income of women and immigrants

One third of Canadians between the ages of 45 and 59 believe they are not financially prepared for retirement (33% of women and 29% of men).[32] Such concerns are most prevalent among women; those widowed, separated or divorced; immigrants who arrived in Canada after 1980; tenants; those without private pension coverage; and those with low wages.

People who were widowed, separated or divorced were far more likely than others to feel that their financial preparations for retirement were inadequate. Among older women living alone, those who were never married and those who are widowed have an annual income that is respectively $5,600 and $3,500 higher than the income of separated or divorced seniors.[33] The latter, as mentioned previously, are also much more likely to live below the LICO. More systematic sharing of the pension of their former spouse would improve their economic security. NACA considers it important to increase the income of divorced and separated women and reiterates the recommendation it made in 1993:

Recommendation

13. That governments ensure automatic and compulsory sharing of pension rights under the Canada Pension Plan, employer pension funds, and retirement savings plans following divorce or legal separation.

Close to one half of 45-59 year old immigrants who arrived in Canada after 1980 report that they feel ill-prepared for retirement and 47% of those have no idea when they will be able to retire, or do not intend to retire at all.[34] In general, recently arrived older immigrants find it more difficult to secure a place in the labour market than previous

immigrants and when they do, their wages are lower. Those who immigrated later in life are in an even worse situation as there is a 10-year residency requirement to quality for partial OAS or CPP benefits.

One third of recent retirees have said that they would have continued to work, at least part-time, and 12% said that they would not have left their job had it not been for compulsory retirement policies.[35] Given that the labour market is often hostile to seniors, and more specifically to immigrants, NACA reiterates two previous recommendations:

Recommendations

14. That provincial and territorial governments abolish compulsory retirement policies and ensure flexible working conditions for older employees who wish to remain in the labour market.
15. That provincial and territorial governments, in collaboration with the federal government, offer education, skills upgrading, retraining, vocational rehabilitation and job placements for older immigrant adults, and ensure that English or French language classes are specifically designed for older immigrants and are made readily available at no cost.

Conclusion

This report has examined the shortcomings that need redress if we are to eradicate seniors' poverty in Canada. Despite the many successes of Canada's retirement income system, NACA considers it unacceptable that close to 300,000 people entitled to the GIS and the Allowance do not receive benefits, and that more than 100,000 GIS beneficiaries are drastically cut-off each year for not having completed renewal procedures within the prescribed time. Moreover, current policies toward late applicants for the CPP are unjust, considering that this program is a form of insurance to which workers contribute throughout their working lives. NACA recommends a series of measures to correct these situations.

NACA also recommends that poorer Canadians be encouraged in their efforts to improve their situation by allowing occasional earnings to be protected from recovery, and by developing more suitable savings plans, given that RRSPs are not adapted to their situation. NACA also reiterates several recommendations concerning government investments in social housing, fairer rates for long-term care establishments, the sharing of pensions between separated or divorced couples, the abolition of compulsory retirement policies and better integration of immigrants.

NACA hopes that its recommendations will be heard and that they will contribute to the betterment of our systems so that all seniors can enjoy economic security, dignity and full participation in Canadian society.

NACA Recommendations

The National Advisory Council on Aging recommends:

1. That the federal government increase the Guaranteed Income Supplement to at least the low income cut-offs recognized by Statistics Canada.

2. That the federal government continue and increase its efforts to reduce the number of people eligible for Old Age Security and Canada Pension Plan benefits who fail to apply for them.

3. That it make public the number of eligible seniors who have not applied for the various program benefits.

4. That the federal government allow full retroactive benefits, plus interest, when someone applies late under the Canada Pension Plan, since it is a contribution-based program.

5. That the federal government cease suspending Guaranteed Income Supplement, Allowance and Survivor Allowance benefits when tax returns are filed late or when renewal forms are not submitted.

6. That the federal government instead increase its efforts to encourage renewal by sending reminders over a 6-month period before reducing monthly benefits by 10%.

7. That the federal government allow seniors to earn an income of 10% of the benefits received by the Old Age Security program before reducing the Guaranteed Income Supplement and the Allowance.

8. That the federal government introduce new methods of saving for low-wage workers, such as Tax Prepaid Savings Plans, and that agreements be struck with the provinces and territories that amounts saved in this way be ignored by income-dependent and asset-dependent programs.

9. That the promotion of this new program highlight the fact that it is well suited to wage earners with limited income.

10. That the federal government and the other levels of government increase their financial investment in social housing for seniors.

11. That accommodation rates for residents of long-term care establishments not exceed current market prices for similar room and board services in the local community.

12. That the governments of the concerned Atlantic Provinces amend policies that set rates for long-term care establishments so that costs are based solely on income, and not on assets.

13. That governments ensure automatic and compulsory sharing of pension rights under the Canada Pension Plan, employer pension funds, and retirement savings plans following divorce or legal separation.

14. That provincial and territorial governments abolish compulsory retirement policies and ensure flexible working conditions for older employees who wish to remain in the labour market.

15. That provincial and territorial governments, in collaboration with the federal government, offer education, skills upgrading, retraining, vocational rehabilitation and job placements for older immigrant adults, and ensure that English or French language classes are specifically designed for older immigrants and are made readily available at no cost.

References

1. In this document, the term "senior" refers to people 65 years of age and over.
2. The LICO is a commonly used measure. LICOs are based on the cost of food, clothing and shelter for a given region and family size; these are updated annually. People who spend 20% more of their income on these basics than the average family are considered as living under the LICO. Statistics Canada does not recognize it as an official indicator of poverty.
3. These cut-offs don't take into account work-related expenses (public pension plan and unemployment insurance contributions) or sales tax. Only 10% of seniors work, however. They contribute to unemployment insurance, but not to the CPP if they receive their pension (in Quebec, pensioners who are employed continue to contribute to the QPP).
4. Statistics Canada, 2005.
5. In 2003, the average income for senior families was $43,800, compared to $62,600 for the average Canadian family. Among those seniors living alone, men had an average income of $25,000 and women had an average of $22,000 (compared to an average of $28,800 and $24,600 respectively for other men and women living alone).
6. OECD, 2001.
7. J. Myles, 2000.
8. L. McDonald and A. L. Robb, 2003.
9. M. Townson, 2000. Saskatchewan, Quebec and British Columbia have laws allowing couples not to split CPP pension credits (ref.: www.dsc.gc.ca/asp/gateway.asp?hr=en/isp/pub/factsheets/credit.shtml&hs=cpr).
10. C. Larmer, 2001 (unpublished).
11. It should be noted that there is a significantly larger number of senior widows than divorced or separated senior women. This is why they represent two-thirds of senior women living under the LICO.
12 Statistics Canada, 2005. No data are available for the Territories.
13. Statistics Canada, 2005.
14. Those who do not receive this benefit have either an annual income that is very high (over $98,547 in 2005), or have not resided in Canada for a minimum of 10 years.
15. Visit the *Seniors Policies and Programs Database*, online at www.sppd.gc.ca for a list of available income support programs in the provinces/territories.
16. Statistics Canada, online: www.statcan.ca/english/Pgdb/labor26a.htm
17. R. Morissette, 2002.
18. Statistics Canada, *The Daily*, January 23, 2004.
19. *Departmental Performance Report 2003-2004*, Social Development Canada, online: www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/03-04/SDC-DSC/SDC-DSCd34_e.asp (Accessed February 17, 2005).

20. In 2003, the LICOs for a person living in an urban area varied from $12,389 to $16,348 depending on the size of the community. Sources: Social Development Canada, *Income Security Program Information Card*, online: www.sdc.gc.ca/en/isp/statistics/infocard.shtml (Accessed January 21, 2005) and Statistics Canada, *Low income cut-offs from 1994-2003 and low income measures from 1992-2001*, 2004, online: www.statcan.ca/english/research/75F0002MIE/75F0002MIE2004002.pdf (Accessed January 21, 2005).
21. By January 2007, the monthly benefits would be increased by $36 for singles and $58 for couples.
22. The Allowance and the Survivor Allowance are income security programs for people between the ages of 60 and 64. To simplify the text, the term "Allowance" refers to both of these programs.
23. Daily Bread Food Bank, *Seniors Relying on Food Banks in the GTA*, 2002.
24. The former department of Human Resources Development Canada was split into two separate departments. Social Development Canada is now responsible for income security programs.
25. This research (*Issues related to Income Supports for Vulnerable Seniors*, unpublished) was carried out by Richard Shillington, an expert in the field.
26. R. Shillington, 2003.
27. The amount recovered will be between $0 and $1,000 depending on the circumstances.
28. NACA, 2002.
29. Canadian Health Care Association's presentation to Health Canada, February 4, 2005.
30. NACA, 2000.
31. Review done by the Government of Alberta in 2003 (ref.: www.gov.ab.ca/acn/200306/14612.html#charts). As of January 1, 2005 those entering nursing homes in Nova Scotia are assessed for their ability to pay based on their income only and not on their assets (ref.: www.gov.ns.ca/finance/budget04/BudgetBulletin2004.pdf).
32. Statistics Canada, *The Daily*, September 2, 2003.
33. L. McDonald and A. L. Robb, 2003. Data takes into account age, region and education.
34. Statistics Canada, *The Daily*, September 2, 2003.
35. Statistics Canada, *The Daily*, October 26, 2004.

Bibliography

Canada Mortgage and Housing Corporation. *2004 Canadian Housing Observer*. 2004. Online: www.cmhc-schl.gc.ca/en/cahoob/hoaf2004/index.cfm

Davies, S. and M. Denton. "The Economic Well-Being of Older Women Who Become Divorced or Separated in Mid- or Later-Life." *Canadian Journal on Aging*, Vol. 21, No. 4. Winter 2002, pp. 477-493.

Jackson, A. et al. *The Personal Security Index 2002*. Canadian Council on Social Development. 2002.
Online: www.ccsd.ca/pubs/2002/psi/psireport.pdf

Kesselman, J. and F. Poschman. *A New Option for Retirement Savings: Tax-Prepaid Savings Plan*, Commentary No. 149. C. D. Howe Institute. February 2001.
Online: www.cdhowe.org/pdf/Kesselman_&_Poschmann.pdf

Lefebvre, S. "Housing: An income issue." *Perspectives on labour and income*, Vol. 3, No. 6. Statistics Canada, pp. 5-12.

Larmer, C. *Diagnostic Low Income among Canada's Seniors*, unpublished draft prepared for Health Canada. August 2001.

McDonald, L. and A. L. Robb. *The Economic Legacy of Divorced and Separated Women in Old Age*, SEDAP Research Paper No. 104. July 2003.
Online: http://socserv.socsci.mcmaster.ca/sedap/p/sedap104.pdf

Morissette, R. "Pensions: Immigrants and visible minorities." *Perspectives on Labour and Income*, Vol. 3, No. 6. Statistics Canada. June 2002, pp. 13-18.

Myles, J. *The Maturation of Canada's Retirement Income System: Income Levels, Income Inequality and Low Income among the Elderly*. Statistics Canada and Florida State University. March 2000.

National Advisory Council on Aging. The *NACA Position on Women's Life Course Events*. 1993.

National Advisory Council on Aging. The *NACA Position on Supportive Housing for Seniors*. 2002.
Online: www.phac-aspc.gc.ca/seniors-aines/naca/position/22_supportive_housing/pdf/SupportiveHousing_e.pdf

National Advisory Council on Aging. The *NACA Position on Enhancing the Canadian Health Care System*. 2000. Online: www.phac-aspc.gc.ca/seniors-aines/naca/position/21_enhance_health/pdf/enhance_health_e.pdf

National Advisory Council on Aging. The *NACA Position on Home Care*. 2000.
Online: www.phac-aspc.gc.ca/seniors-aines/naca/position/20_homecare/pdf/homecare_e.pdf

National Council of Welfare. *Poverty Profile 2001*. Autumn 2004.
Online: www.ncwcnbes.net/htmdocument/reportpovertypro01/PP2001_e.pdf

Organisation for Economic Co-operation and Development. *Ageing and Income: Financial Resources and Retirement in 9 OECD Countries*. 2001.
Online: www1.oecd.org/publications/e-book/8101121E.pdf

Shillington, R. *New Poverty Traps: Means-testing and Modest-income Seniors*, Backgrounder No. 65. C. D. Howe Institute. April 2003.
Online: www.cdhowe.org/pdf/backgrounder_65.pdf

Shillington, R. *The Dark Side of Targeting: Retirement savings for low income Canadians*, Commentary No. 130. C. D. Howe Institute. September 1999.
Online: www.cdhowe.org/pdf/shillington.pdf

Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities. *The Guaranteed Income Supplement: the duty to reach all*. December 2001.

Statistics Canada. *General Social Survey Cycle 16 Aging and Social Support: Caring for an Aging Society 2002*. September 2003.

Statistics Canada. *Income in Canada 2003*. May 2005.

Townson, M. *Reducing Poverty Among Older Women: The Potential of Retirement Incomes Policies*. Status of Women Canada. August 2000.
Online: www.swc-cfc.gc.ca/pubs/pubspr/0662659271/200008_0662659271_1_e.html

Gouvernement du Canada
Conseil consultatif national sur le troisième âge

Government of Canada
National Advisory Council on Aging

Vieillir pauvre au Canada

Aînés en marge

Canada

Pour plus de renseignements sur ce document ou pour signifier un changement d'adresse, communiquer avec :

Conseil consultatif national sur le troisième âge
Indice de l'adresse : 1908A1
8e étage
Ottawa (Ontario) K1A 1B4

Tél. : (613) 957-1968
Téléc. : (613) 957-9938
Courriel : info@naca-ccnta.ca
Internet : www.ccnta.ca

La Division du vieillissement et des aînés, Agence de santé publique du Canada (ASPC), fournit un appui fonctionnel au Conseil consultatif national sur le troisième âge.

AÎNÉS EN MARGE... est une série de documents présentant les opinions et les recommandations du Conseil relativement aux besoins et aux préoccupations des aînés en marge ou à risque de le devenir.

1ère impression, 2005
©Ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2005
Cat. : H88-5/3-2005
ISBN : 0-662-69055-9

Remerciements
Le CCNTA tient à remercier Richard Shillington pour le travail de recherche et d'analyse effectué au cours de l'été 2004 sur les programmes canadiens de soutien aux aînés économiquement vulnérables. M. Shillington est un spécialiste des politiques sociales, économiques et sanitaires. Une bonne partie des données et les exemples cités proviennent de son travail de recherche pour le compte du CCNTA.

Dans le présent document, l'usage générique du masculin est employé pour représenter les hommes et les femmes et uniquement dans le but d'alléger le texte. Cette publication est disponible, sur demande, en formats substituts. On peut aussi la consulter sur Internet à www.ccnta.ca

Photo : ASPC, grâce à l'aimable collaboration du Good Companions Centre

Aînés en marge

Vieillir pauvre au Canada

Le Conseil consultatif national
sur le troisième âge

Abréviations

CCDS	Conseil canadien de développement social
CCNTA	Conseil consultatif national sur le troisième âge
CNBES	Conseil national du bien-être social
DSC	Développement social Canada
DRHC	Développement des ressources humaines Canada
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
RÉIP	Régime d'épargne aux impôts prépayés
REER	Régime enregistré d'épargne retraite
RPA	Régime de pension agréé (régime privé d'un employeur)
RPC	Régime de pensions du Canada
RRQ	Régime de rentes du Québec
SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement
SFR	Seuils de faible revenu
SRG	Supplément de revenu garanti
SV	Sécurité de la vieillesse
TPS	Taxe sur les produits et services
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Table des matières

Préface 5

Introduction 7

Définitions 7

Situation économique des aînés 8

La fin du rattrapage 8

L'ampleur de la vulnérabilité économique 9

Les sources de revenu 12

L'augmentation prévue des inégalités 13

Enjeux et correctifs 14

Les lacunes de la SV et du RPC 14

La sous inscription 15

Les demandes en retard 17

Les renouvellements en retard 18

Les effets cumulatifs – programmes basés sur le revenu 20

L'épargne retraite des personnes plus pauvres 21

Les coûts du logement 23

Le revenu des femmes et des immigrants 25

Conclusion 27

Recommandations du CCNTA 29

Références 32

Bibliographie 34

Préface

Vieillir pauvre au Canada

D'ici 2021, les aînés constitueront 18 % de la population du Canada, comparativement à 12,5 % en 2000. Ce vieillissement de la population canadienne crée un besoin en matière de politiques, de programmes et de services adaptés. Alors que la conscience collective de ce besoin augmente et que certains changements prennent lentement forme, nous devons nous demander si l'effort d'adaptation de notre société tient compte des aînés du Canada qui ne font pas partie de la majorité... ceux des minorités ethniques, ceux qui vivent avec un handicap, ceux qui sont vulnérables sur le plan économique, etc.

Selon une définition de l'UNESCO, « le phénomène de marginalisation se manifeste lorsque les gens sont systématiquement exclus d'une participation économique, sociale, politique, culturelle et de toute autre forme d'activité humaine significative qui se tient dans leur communauté, et qu'ils sont ainsi privés de l'occasion de s'accomplir en tant qu'être humain ». Dans un pays qui se targue d'offrir des chances égales à tous ses citoyens, comment les aînés marginalisés s'en sortent-ils?

La série **Aînés en marge** du Conseil consultatif national sur le troisième âge (CCNTA) explore la situation des aînés canadiens qui, parce qu'ils ne font pas partie de la majorité, n'ont peut-être pas accès aux ressources nécessaires pour vieillir dans le confort et en santé. Dans chacun des documents de cette série, le CCNTA examine les causes et les enjeux de la marginalisation et propose des stratégies et des recommandations. Le présent document porte sur la *vulnérabilité économique des aînés.*

*Le **Conseil consultatif national sur le troisième âge (CCNTA)** est un corps indépendant formé de citoyens nommés en vertu d'un décret en Conseil. Son mandat est de conseiller le ministre fédéral de la Santé en matière de santé des aînés et du vieillissement de la population canadienne.*

Introduction

Au Canada, la situation économique des aînés[1] s'est nettement améliorée depuis les années 1980, mais encore trop de personnes vieillissent pauvres. Alors que le système canadien de revenu de retraite passe souvent pour une grande réussite des politiques publiques, la pauvreté des aînés est loin d'avoir disparue par magie... Elle touche en particulier les personnes vivant seules, les femmes de plus de 80 ans, les locataires, les personnes handicapées, les minorités visibles et les immigrants. Pour un grand nombre de ces personnes, confrontées à des choix déchirants pour joindre les deux bouts, la retraite dorée est une utopie.

Dans ce rapport, le CCNTA soulève cinq enjeux et propose des solutions. Il propose d'abord des modifications au programme de la Sécurité de la vieillesse et au Régime de pensions du Canada pour mieux lutter contre la pauvreté des aînés. Il déplore ensuite les effets cumulés des divers programmes basés sur le revenu, comme le Supplément de revenu garanti, qui confisquent une proportion importante de tout revenu additionnel. Il s'intéresse à de nouveaux comptes d'épargne retraite comme alternative aux REER pour les petits épargnants. Il propose finalement de limiter les coûts du logement et des établissements de soins de longue durée, et d'assurer un meilleur revenu aux femmes et aux immigrants.

Définitions

Il existe peu de définitions de la vulnérabilité économique. Par contre, la sécurité économique a été définie par le Conseil canadien de développement social:

> *« La sécurité économique correspond à un niveau de vie assuré et stable qui fournit aux individus et aux familles le niveau nécessaire de ressources pour pouvoir participer économiquement, politiquement, culturellement, et avec dignité, à la vie de leur communauté. La sécurité va au-delà de la simple survie physique et comprend un niveau de ressources qui favorise l'insertion sociale. »*
>
> *L'Indice de sécurité personnelle, 2002*

Le CCNTA adhère à cette définition englobante; la vulnérabilité économique parle non seulement d'insuffisance de revenu, mais d'atteinte à la dignité et à la participation sociale.

Le Canada n'a pas de définition du faible revenu ou de la pauvreté. Le CCNTA utilise dans ce document les *seuils de faible revenu* (SFR) comme mesure de la vulnérabilité économique[2]. Le choix entre les seuils de faible revenu *avant* ou *après* impôt alimente les controverses depuis de nombreuses années. Selon les experts, les deux mesures indiquent les mêmes tendances dans le temps. Les SFR après impôt reflètent la redistribution faite par l'impôt – qui augmente avec le revenu[3]. Compte tenu que le revenu réellement *disponible* pour dépenser est celui *après* impôt, ce document met en évidence les seuils de faible revenu après impôt. Les termes « seuils de faible revenu » ou « SFR» et « faible revenu » feront référence aux seuils *après* impôt et au revenu *après* impôt. La seule exception se trouve en page 11 dans le tableau et le texte s'y rapportant.

Situation économique des aînés

Alors que dans les années 1980 le revenu des aînés a connu une hausse, il s'est depuis stabilisé. Tout indique, par ailleurs, que l'inégalité des revenus à la retraite augmentera dans les années à venir.

La fin du rattrapage

Dans le passé, le revenu des aînés a connu un rattrapage sans précédent. Le pourcentage d'aînés avec un faible revenu est passé de 21 % en 1980 à 7 % en 2003[4], mais comme l'écrivait récemment le Conseil national du bien-être social, ce rattrapage est maintenant terminé. Depuis le milieu des années 1990, le revenu des aînés s'est stabilisé et l'écart se creuse entre les aînés et les autres Canadiens. Entre 1997 et 2003, le revenu moyen des familles *d'aînés* a augmenté de 4 100 $ alors que le revenu des autres familles augmentait de près de 9 000 $[5]. La situation est semblable chez les personnes seules.

L'importante augmentation du revenu des aînés des derniers 25 ans s'explique par la maturation des régimes publics de pension. D'une part, plus de personnes touchent une pension du Régime de pensions du Canada (RPC) ou de son équivalent québécois, le Régime de rentes du Québec (RRQ). En 1999, 85 % des aînés recevaient des prestations de ces régimes comparativement à moins de 75 % en 1983. Cette plus grande participation reflète la présence accrue des femmes sur le marché du travail depuis les années 1970. Elle reflète aussi le nombre croissant, au cours des ans, des personnes recevant la pension maximale. En effet, ces régimes ayant été établis en 1966, les premiers à toucher le maximum des prestations ont eu 65 ans en 1976. Ce n'est donc que dans les années 1990 qu'une majorité des retraités pouvaient recevoir les prestations maximales. L'effet du RPC/RRQ sur le revenu de retraite a maintenant atteint son maximum. L'Organisation de coopération et de développement économiques vante les résultats passés du Canada, mais souligne qu'« un système public de retraite assurant une couverture étendue n'arrive à maturité qu'une seule fois »[6]. Entre 1980 et 1995, les inégalités de revenus ont en effet diminué chez les aînés, la tranche des aînés les plus pauvres ayant connu la plus grande augmentation de revenu grâce à leur participation aux régimes publics de pension et à la hausse des prestations du Supplément de revenu garanti (SRG)[7].

L'ampleur de la vulnérabilité économique

Près de 7 % des aînés vivent sous les SFR. Ce pourcentage est nettement plus élevé pour les aînés seuls, notamment les femmes, comme le montre le tableau qui suit. Au total, 258 000 aînés vivaient sous les SFR au Canada en 2003, dont 154 000 femmes vivant seules.

Les femmes âgées ont tendance à avoir des revenus plus faibles à cause de revenus d'emploi inférieurs pendant leur vie active, et parce qu'elles vivent plus longtemps : elles risquent donc davantage d'épuiser leurs économies avec le temps. Les femmes divorcées et séparées ont des revenus à la retraite beaucoup plus faibles que les célibataires et les veuves[8] (la plupart des femmes divorcées ne réclament pas leur part du régime de pension de leur ex-conjoint[9].) Les femmes célibataires ont davantage investi dans leur carrière et ont donc des revenus de retraite plus élevés. Pour leur part, les veuves ont hérité des avoirs de leur mari et ont droit à une pension de survivant.

En 1998, 9 % des aînés canadiens vivaient sous les SFR[10] :

- 18 % des femmes de plus de 80 ans;
- 38 % des femmes séparées, 25 % des femmes divorcées, 17 % des veuves et 16 % des célibataires[11];
- 22 % des locataires;
- environ 10 % des aînés handicapés;
- 13 % des immigrants et 22 % des minorités visibles.

En 2003, le pourcentage des personnes âgées vivant sous les SFR allait de moins dc 2 % en Saskatchewan à 10,3 % en Colombie-Britannique et au Québec[12].

Incidence du faible revenu chez les aînés — Canada, 2003

Pourcentage d'aînés sous les SFR			
	Tous	**Hommes**	**Femmes**
Tous les aînés	**6.8 %**	**4.4 %**	**8.7 %**
Familles d'aînés	**2.2 %**	**2.0 %**	**2.3 %**
Aînés vivant seuls	**17.7 %**	**14.7 %**	**18.9 %**

Source : Statistique Canada, 2005

Statistique Canada publie des informations sur la persistance et l'intensité du faible revenu[13]. Entre 1996 et 2001, 14 % des aînés ont vécu sous les SFR à un moment ou l'autre, comparativement à 25 % de l'ensemble de la population. Par contre, 4 % des personnes âgées ont vécu sous les SFR pendant toute cette période, ce qui est plus que le taux équivalent de l'ensemble des Canadiens (3 %). La pauvreté des aînés est moins prononcée que celle des autres types de ménages, comme les familles monoparentales. En effet, *l'écart de faible revenu* – la différence entre le revenu et le SFR – est plus faible chez les ménages d'aînés. En 2003, il y avait quand même un écart de 5 000 $ entre le SFR et le revenu des familles d'aînés vivant sous le SFR. Pour les aînés vivant seuls, cet écart était de 2 600 $ pour les hommes et de 2 300 $ pour les femmes.

Un bon nombre de personnes âgées sont *presque pauvres*. En effet, 19 % des aînés vivant seuls ont des revenus tout juste supérieurs au SFR avant impôt (voir le tableau). Ces personnes n'ont pas accès aux programmes d'aide basés sur le revenu et doivent se débrouiller avec un budget extrêmement serré.

Répartition des revenus en pourcentage du seuil de faible revenu avant impôt, 2001

Pourcentage du SFR	**Aînés vivant seuls**	
	Hommes	**Femmes**
Moins de 75 %	**12 %**	**12 %**
De 75 à 100 %	**21 %**	**33 %**
De 100 à 125 %	**19 %**	**19 %**
Plus de 125 %	**48 %**	**36 %**
Total des aînés vivant seuls	**100 %**	**100 %**

Source : CNBES, 2004

Les sources de revenu

Les revenus des aînés proviennent de trois niveaux : la Sécurité de la vieillesse (SV), le RPC/RRQ et les épargnes privées (dans des régimes de pension privés ou ailleurs.)

La SV est le tout premier niveau de revenu des aînés. Presque tous les Canadiens de plus de 65 ans reçoivent cette pension assurant un revenu moyen de 450 $ par mois[14]. Les aînés à faible revenu reçoivent également le SRG, dont les montants varient selon le statut matrimonial et le revenu. Plusieurs bénéfices additionnels des provinces et territoires[15] sont offerts aux bénéficiaires du SRG : soutien au revenu, assurance-médicaments, accès à des logements subventionnés, etc.

La grande majorité des aînés reçoit présentement des pensions du RPC/RRQ (cotisations de l'employé et de l'employeur), le deuxième niveau. Des prestations sont aussi versées en cas d'invalidité et de décès du cotisant. Les prestations de survivant sont davantage versées aux femmes (88 % de toutes les prestations.)

Les sources de revenu des aînés

- **La SV et le RPC/RRQ constituent le revenu le plus important de plus du deux tiers des aînés;**
- **En moyenne, 29 % du revenu total des aînés provient des RPA et REER; 27 % de la SV (incluant le SRG), et 20 % du RPC/RRQ;**
- **Les RPC/RRQ remplacent environ 25 % des revenus d'emploi pour lesquels une personne a cotisé;**
- **35 % des aînés reçoivent le SRG;**
- **Environ 65 % des personnes touchant le SRG sont des femmes;**
- **Deux tiers des hommes et la moitié des femmes comptent sur un revenu provenant de régimes privés.**

Source : Statistique Canada, *Le Quotidien*, 14 février 2003

Le troisième niveau de revenu se compose principalement des régimes de pensions d'employeurs (RPA), des REER et des investissements. Ces revenus privés assurent une certaine sécurité financière à la retraite.

L'augmentation prévue des inégalités

Les inégalités de revenu chez les aînés vont augmenter dans le futur. La prochaine décennie sera marquée par la maturation des régimes privés de retraite et des REER, des revenus qui sont plus concentrés chez les hauts salariés.

Depuis plusieurs années, la proportion des salariés cotisant à un RPA diminue progressivement. En 2002, elle se situait à 40 %, en baisse par rapport à 45 % en 1992[16]. Les immigrants, et particulièrement les immigrants de minorités visibles, sont proportionnellement moins nombreux à cotiser à un régime de pension privé[17].

Les inégalités au plan de l'épargne

L'épargne retraite privée est concentrée chez un pourcentage limité de familles : 25 % des familles cumulent 84 % de cette épargne, tandis que trois familles sur dix n'ont aucune retraite privée.

Source : Statistique Canada, *Le Quotidien*, 14 décembre 2001

« Pour certains Canadiens, détenir un emploi est la meilleure protection qui soit contre la pauvreté. Pour d'autres, occuper un, deux, ou même trois emplois ne suffit pas à éloigner la précarité. »

Source : CNBES, 2004

De plus, 4 % des employés permanents du secteur privé croyaient à tort pouvoir compter sur un régime de retraite privé[18]! Chez les immigrants récents, la proportion correspondante est deux fois plus élevée (9 %).

Bien que les femmes cotisent maintenant presque autant que les hommes à un RPA – l'écart était de 0,7 % en 2002 comparativement à plus de 8 % en 1991 – elles auront encore des revenus moins élevés

à la retraite. D'une part, l'écart salarial reste important entre les hommes et les femmes et d'autre part, ces régimes ne prennent pas en compte les absences pour élever des enfants ou s'occuper d'un proche malade, absences qui sont principalement le lot des femmes.

La précarité d'emploi a des effets considérables sur le revenu à la retraite. Les travailleurs autonomes, ceux qui travaillent à temps partiel ou ayant des périodes de chômage prolongé arrivent plus difficilement à épargner pour la retraite. Les travailleurs à temps partiel peuvent cotiser au RPC/RRQ, mais ces régimes ne remplacent qu'une faible portion des revenus d'emploi (25 %). De plus, ces travailleurs cotisent rarement à des RPA.

Enjeux et correctifs

Dans cette section, le CCNTA examine cinq facteurs de pauvreté chez les aînés pour lesquels il propose différents correctifs.

Les lacunes de la SV et du RPC

Malgré sa bonne réputation, le système canadien de revenu de retraite n'est pas sans failles. Développement social Canada (DSC) reconnaissait d'ailleurs dans son dernier rapport au gouvernement : « Nous avons encore beaucoup à faire pour réduire la pauvreté chez les personnes âgées (...) »[19].

Le SRG ne permet pas toujours aux aînés de vivre au-dessus du SFR. Pour l'année 2003, une personne vivant seule recevant la SV et le SRG a reçu au maximum 12 031 $ et ce revenu est inférieur aux différents SFR en région urbaine, où le coût de la vie est plus élevé[20]. Dans son budget de 2005, le gouvernement fédéral a annoncé une bonification du SRG, mais les sommes restent encore trop modestes[21]. Afin de tenir compte des différents coûts de la vie au pays, le CCNTA réitère sa recommandation de 1993 :

Recommandation

1. Que le gouvernement fédéral augmente le Supplément de revenu garanti au moins jusqu'aux seuils de faible revenu reconnus par Statistique Canada.

La sous inscription

La SV et le RPC ne sont pas envoyés automatiquement aux aînés; ils doivent en faire la demande expresse. Malheureusement, certains aînés moins bien renseignés ou plus démunis ne présentent pas de demande et perdent ce revenu important.

En décembre 2001, la sous inscription au SRG faisait les manchettes et on apprenait qu'environ 300 000 Canadiens admissibles au SRG, à l'Allocation et à l'Allocation au survivant[22] ne recevaient pas ces prestations. Une banque alimentaire de Toronto sonnait l'alarme : les personnes de 60 ans et plus représentaient alors 10 % de ses usagers, et beaucoup ne connaissaient pas, ni ne recevaient le SRG et l'Allocation[23]. Les conditions de vie de ces personnes étaient très difficiles :

- Une fois le loyer payé, elles disposaient d'un montant médian de 34,65 $ par semaine pour toutes leurs autres dépenses. Or, les dépenses moyennes juste pour se nourrir étaient estimées à 40,00 $ par semaine à Toronto.
- 40 % de ces personnes arrivaient difficilement à payer leurs médicaments tous les mois et 27 % ne prenaient pas leurs médicaments, faute de moyens.
- Le tiers des ménages de plus de trois personnes vivaient dans des appartements à une seule pièce.

Un comité de la Chambre des communes s'est penché sur la question et a notamment permis d'identifier plusieurs groupes de personnes de faible revenu qui ne demandaient pas ces prestations. Parmi ces

personnes, on retrouve : celles qui ne parlent ni français, ni anglais, qui vivent dans des régions éloignées, qui ont des handicaps physiques ou mentaux, qui sont peu scolarisées ou qui sont sans abri. D'autres personnes choisiraient de ne pas demander le SRG pour des raisons religieuses ou morales ou parce qu'elles ne se croient pas admissibles.

En réponse au rapport de ce comité, Développement des ressources humaines Canada (DRHC)[24] a entamé une vaste campagne publique d'adhésion au SRG et a simplifié les demandes et le renouvellement de ces prestations. Jusqu'à tout récemment, les formulaires de demande et les feuillets d'information de la SV et du RPC comportaient 28 pages, et étaient trop complexes et peu adaptés aux aînés. Le tout a été réduit à 11 pages, avec des caractères plus gros et des termes plus simples et on a diminué le nombre de documents à joindre à la demande. Développement social Canada (DSC) rapporte ses efforts et ses progrès pour limiter la sous inscription au SRG sans toutefois publier tous les chiffres.

Étant donné l'absence d'information fiable sur la question, le CCNTA commandait, à l'été 2004, une recherche[25] visant à cerner la situation. Cette recherche a révélé ce qui suit sur le grand nombre de personnes ayant droit aux prestations de la SV et du RPC et ne les recevant pas :

Sécurité de la vieillesse	**N'ont pas fait de demande**
• SV	Environ 50 000
• SRG et Allocation	Environ 300 000
Régime de pensions du Canada	**N'ont pas fait de demande**
• Pension de retraite	Environ 55 000
• Prestations d'invalidité et de survivant	Aucune estimation disponible

Les sommes en jeu sont importantes : par exemple, les 50 000 aînés non inscrits à la SV cumulent une perte totale de 250 millions $ par année. Par ailleurs, les femmes, particulièrement les femmes très âgées, sont davantage touchées par la sous inscription au SRG et on

sait que cette clientèle est davantage à risque de pauvreté. Il faut rappeler que les aînés qui ont droit au SRG et ne le demandent pas **perdent non seulement ce revenu, mais aussi tous les autres avantages et bénéfices ajoutés par les provinces et territoires qui utilisent le SRG comme critère.**

Le CCNTA reconnaît les efforts du gouvernement fédéral afin d'augmenter la participation à ses programmes de la sécurité du revenu des aînés et demande :

Recommandations

2. Que le gouvernement fédéral poursuive et accentue ses efforts afin de réduire le nombre de personnes ayant droit aux prestations du programme de la Sécurité de la vieillesse et du Régime de pensions du Canada et n'en faisant pas la demande.
3. Qu'il rende public le nombre de personnes admissibles aux divers programmes qui n'en font pas la demande.

Les demandes en retard

Beaucoup de personnes font en retard leur demande de prestations de la SV et du RPC. La recherche[25] menée pour le compte du CCNTA a indiqué les nombres suivants de retardataires :

Sécurité de la vieillesse	**Retardataires**
• SV	Près de 7 000
• SRG	Environ 100 000
• Allocation	Environ 9 000

Régime de pensions du Canada	**Retardataires**
• Pension de retraite	Environ 1 000
• Prestation d'invalidité disponible	Aucune estimation
• Prestation de survivant	Environ 750

Mieux vaut tard que jamais?

En 2001, Isabel, 90 ans, découvre qu'elle a droit depuis 15 ans aux prestations de survivant du Régime de pensions du Canada alors qu'elle ne connaissait pas ce programme. Son mari, Jim, est décédé à l'âge de 83 ans sans jamais avoir encaissé de pension. Elle a droit à des paiements rétroactifs de 11 mois seulement. Jim a pourtant cotisé au régime alors qu'il travaillait et cet argent leur était dû à lui et à sa femme...

Les femmes sont trois fois plus nombreuses parmi les retardataires du RPC. Il y a aussi proportionnellement plus de retardataires au Québec, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest (TNO), des endroits où plus d'aînés vivent sous les SFR.

Le retard à faire une demande au RPC entraîne des pertes irrécupérables. Selon les pratiques actuelles, une personne qui demande des prestations du RPC en retard n'a droit qu'à des paiements rétroactifs de 11 mois (le RRQ assure, pour sa part, une rétroactivité de 5 ans, avec intérêts.) La période de rétroactivité du RPC est nettement injuste et insuffisante puisque ce programme est basé sur les contributions des employés et des employeurs. Le CCNTA recommande donc :

Recommandation

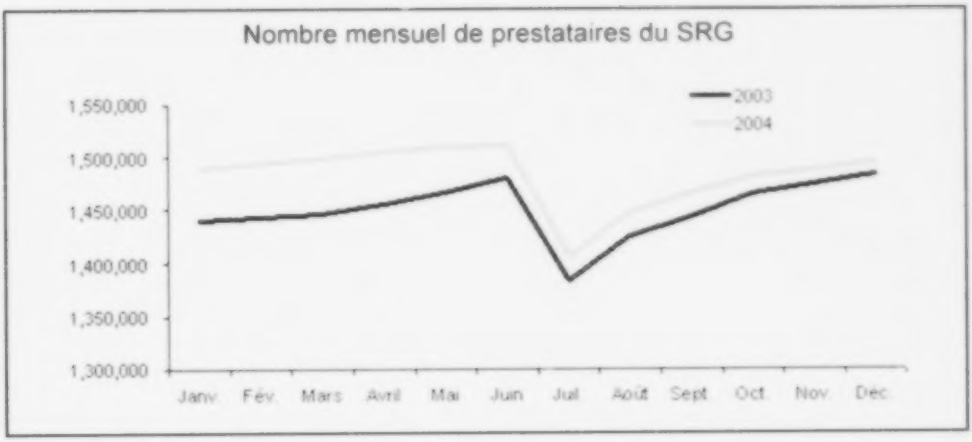
4. Que le gouvernement fédéral accorde la pleine rétroactivité, incluant les intérêts, aux personnes faisant une demande de prestations du Régime de pensions du Canada en retard puisqu'il s'agit d'un programme basé sur des contributions.

Les renouvellements en retard

Au mois de juillet de chaque année, les prestataires du SRG et de l'Allocation doivent se réinscrire en remplissant une déclaration de revenu ou un formulaire de renouvellement. Chaque année, environ 100 000 personnes ne demandent pas le renouvellement du SRG

dans les délais prescrits. À l'heure actuelle, on leur envoie un rappel avec le formulaire de renouvellement. Si le retard persiste, on exclut les retardataires temporairement de ces programmes et les prive du paiement du mois de juillet et des mois suivants tant que leur demande de renouvellement n'est pas complétée. La figure suivante témoigne de cette baisse dans le nombre des prestataires du SRG.

Renouvellement du SRG en juillet : 100 000 personnes perdent leurs prestations



Source : *Bulletins statistiques mensuels, Régime de pensions du Canada et Sécurité de la vieillesse*. En ligne : www.hrsdc.gc.ca/asp/passerelle.asp?hr=fr/psr/statistiques/mensuel.shtml&hs=ozs (accès le 28 février 2005)

En juillet 2004, plus de 105 000 prestataires n'ont pas reçu leur chèque de SRG et plus de 9 000 n'ont pas reçu leur chèque d'Allocation parce qu'ils n'avaient pas complété les démarches de renouvellement. Pour les aînés peu scolarisés, pour ceux qui connaissent peu ou pas une des langues officielles et pour ceux qui ont des problèmes physiques ou cognitifs, ces démarches administratives sont très complexes. Selon les barèmes des prestations actuelles, une personne vivant seule qui reçoit le SRG peut perdre jusqu'à 561 $ par mois. Ce montant n'est pas négligeable quand on sait à quel point les bénéficiaires de ce programme vivent avec un budget serré. Le CCNTA déplore cette approche du tout ou rien et recommande plutôt :

Recommandations

5. Que le gouvernement fédéral ne suspende pas les prestations du Supplément de revenu garanti, d'Allocation ou d'Allocation au conjoint en cas de retard dans la production de la déclaration de revenu ou du formulaire de demande de renouvellement.
6. Qu'il intensifie plutôt ses efforts de rappel durant une période de six mois avant de réduire les prestations mensuelles de 10 %, pour inciter les retardataires à renouveler leur demande de prestation.

Les effets cumulatifs – programmes basés sur le revenu

Les aînés font face à une multitude de programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux mal intégrés entre eux et dont les bénéfices dépendent du revenu. Tout revenu, aussi modeste soit-il, a des effets multiples : diminution des diverses prestations et augmentation des frais et des impôts. Par exemple, le SRG a une composante de récupération du revenu. C'est-à-dire que chaque dollar de revenu supplémentaire occasionne une série d'effets :

- la réduction du SRG de 50 cents
- l'augmentation de l'impôt de 25 cents
- la réduction du crédit de TPS de 5 cents

Comme le SRG sert de base pour plusieurs programmes, il n'est pas rare que pour ce dollar supplémentaire gagné, il y ait d'autres effets, par exemple :

- la diminution de la subvention pour le logement social de 30 cents
- l'augmentation des frais de soins à domicile et de « popote » roulante de 30 cents.

Le cumul de ces effets peut même être une perte nette[26]!

Dans son rapport, le Comité de la Chambre des communes sur la sous inscription au SRG écrivait d'ailleurs : « Le Comité croit fermement que quiconque reçoit le SRG ne devrait pas être confronté à des difficultés financières parce qu'il a reçu un revenu occasionnel » et recommandait qu'un revenu occasionnel soit permis aux prestataires du SRG et de l'Allocation.

Le CCNTA déplore la récupération automatique des revenus faite par le SRG qui n'incite pas les aînés à améliorer leur sort avec un petit revenu d'appoint. Le CCNTA recommande :

Recommandation

7. Que le gouvernement fédéral permette des revenus de l'ordre de 10 % du montant reçu par les programmes de la Sécurité de la vieillesse avant de réduire les prestations du Supplément de revenu garanti, de l'Allocation et de l'Allocation au survivant.

L'épargne retraite des personnes plus pauvres

Les personnes à faible revenu n'ont pas intérêt à épargner dans des REER, un programme d'investissement qui permet de reporter l'impôt à payer au moment d'encaisser les montants. Les personnes à faible revenu ne payent pas ou payent peu d'impôt durant leur vie active et, pire, si elles ont droit au SRG à la retraite, elles seront pénalisées en encaissant un REER. Une personne recevant le SRG qui encaisse un REER de 1 000 $ verra habituellement ses prestations réduites de 500 $[27]. De plus, pour la moitié des prestataires du SRG qui payent de l'impôt, cette somme sera encore réduite de 250 $. À cela s'ajoutent les autres pertes de privilèges évoqués précédemment : soutien au revenu de la province ou du territoire, logement subventionné, etc.

Tout ça pour 25 $!

Frank vit en Ontario et reçoit le SRG. Pour améliorer son sort, il a travaillé pour le recensement en 2001 et a obtenu un revenu d'emploi de 1 384 $. Il a dû payer 542 $ d'impôt, ses prestations de SV/SRG ont diminué de 601 $ et ses frais de logement social ont augmenté de 216 $. Au bilan, ce revenu de 1 384 $ lui a occasionné des dépenses de 1 359 $, laissant un bénéfice net de 25 $!

Cette récupération du revenu décourage les difficiles efforts d'épargne des personnes à faible revenu. Chez les 55 à 64 ans, 21 % ne possèdent aucun actif de retraite et 32 % possèdent des actifs de moins de 100 000 $. Les personnes sans revenus de retraite auront accès au maximum de l'aide gouvernementale. À l'inverse, ceux ayant économisé de petites sommes, en moyenne 23 000 $ dans des REER se les verront « confisquées ». En fait, les principaux bénéficiaires de cette difficile épargne seront les gouvernements qui récupéreront cet argent en impôt et dans les programmes dont l'accès aux prestations dépend du revenu.

Afin d'encourager l'épargne, plusieurs groupes – dont le réputé Institut C. D. Howe – prônent l'ajout d'un nouveau mode d'épargne à la retraite : les régimes d'épargne aux impôts prépayés (RÉIP). À l'inverse des REER, les cotisations seraient imposables, mais les retraits ne le seraient pas. La St. Christopher House de Toronto (un organisme de défense des droits des plus démunis) a proposé une forme particulière de RÉIP : les régimes enregistrés d'épargne développement. Ces comptes personnels de retraite après impôt auraient des barèmes précis en termes de cotisation et seraient à l'abri de la récupération du revenu évoquée précédemment.

Le CCNTA est en faveur de l'introduction de nouveaux modes d'épargne pour les travailleurs à revenu modeste en remplacement des REER. De telles alternatives seraient particulièrement utiles aux travailleurs non couverts par des régime de retraite privée qui pourraient ainsi se doter d'un fonds de retraite. Le CCNTA recommande :

Recommandations

8. Que le gouvernement fédéral introduise de nouveaux modes d'épargne pour les travailleurs à revenu modeste comme les régimes d'épargne aux impôts prépayés, en prenant entente avec les provinces et les territoires pour que ces sommes ne soient pas considérées par les programmes prenant en compte le revenu et les actifs.
9. Que la promotion de ce nouveau programme mette en évidence que ce mode d'épargne est idéal pour les personnes ayant des revenus modestes.

Les coûts du logement

Le logement représente une des plus grosses dépenses auxquelles font face les aînés. Selon la SCHL, en 2001, plus de la moitié des aînés vivant seuls dans un logement avaient des besoins impérieux de logement (c'est-à-dire que 30 % de leur revenu serait insuffisant pour payer le loyer médian des logements acceptables de leur localité.) Le groupe des femmes âgées vivant seules est, tous âges confondus, le plus touché par des problèmes de logement : 56 % de ces femmes ont des besoins impérieux de logement.

Lorsque le gouvernement fédéral a gelé ses investissements en logement social, en 1993, le nombre de logements disponibles a beaucoup baissé dans les grandes villes. Il y a eu à la fois une augmentation des loyers et une dégradation des logements. Le gouvernement fédéral a recommencé à investir dans le logement social récemment, bien que le budget de 2005 soit resté muet sur la question. Le CCNTA réitère sa recommandation faite il y a deux ans[28] :

Recommandation

10. Que le gouvernement fédéral et les autres paliers de gouvernement augmentent leurs investissements financiers dans le logement social destiné aux aînés.

Les résidences de soins de longue durée représentent des dépenses importantes pour les aînés. Les frais imposés aux résidents de ces établissements sont souvent très élevés et comprennent des frais pour les soins de santé. Les frais exigés par les établissements publics de soins de longue durée varient de 540 $ à 4 170 $ par mois[29]! Le CCNTA a déjà établi que tous les services de santé et de soins personnels fournis aux résidents d'établissements de soins de longue durée devraient être gratuits puisqu'ils le seraient dans un hôpital[30]. Il est normal d'exiger des frais de pension puisque ce sont là des dépenses courantes de la vie, mais ces frais ne devraient pas être exorbitants. Le CCNTA réitère donc sa recommandation faite en 2000 :

Recommandation

11. Que les frais de pension imposés aux résidents d'établissements de soins de longue durée ne dépassent pas les taux du marché actuel dans la collectivité locale pour des services d'hébergement et d'alimentation similaires.

Par ailleurs, dans certaines provinces de l'Atlantique, les frais associés aux établissements de soins de longue durée dépendent non seulement du revenu, mais également des actifs[31]. Avant d'être admise, une personne doit donc « liquider » la moitié des actifs de la famille, à l'exception de la résidence principale. Cette politique appauvrit les familles à revenu modeste puisque le couple est forcé de vendre des actifs accumulés tout au long de la vie, ce qui laisse l'autre conjoint avec bien peu de ressources. Le CCNTA n'approuve pas ces politiques administratives qui pénalisent les aînés. Il recommande :

Recommandation

12. Que les gouvernements des provinces de l'Atlantique concernées modifient leurs politiques pour déterminer les frais associés aux établissements de soins de longue durée en se basant uniquement sur le revenu, et non sur les actifs.

Le revenu des femmes et des immigrants

Un tiers des Canadiens âgés de 45 à 59 ans estiment ne pas être financièrement prêts à la retraite[32]. Ces préoccupations sont plus fréquentes chez : les femmes; les personnes veuves, séparées ou divorcées; les immigrants arrivés au pays depuis 1980; les locataires; les personnes sans régime de pension complémentaire; les personnes avec un revenu d'emploi faible.

Les personnes veuves, séparées ou divorcées croient davantage qu'elles n'auront pas assez d'argent à la retraite. Parmi les aînées vivant seules, les célibataires et les veuves ont des revenus annuels respectifs de 5 600 $ et 3 500 $ supérieurs aux aînées séparées[33]. Par ailleurs, comme déjà mentionné, les femmes de plus de 65 ans séparées ou divorcées courent nettement plus de risque de vivre sous le SFR. Le recours plus systématique au partage des droits de pension de l'ex-conjoint améliorerait la sécurité économique des femmes séparées et divorcées. Le CCNTA souhaite que l'on augmente le revenu de retraite des femmes divorcées et séparées; il réitère donc une recommandation énoncée en 1993 :

Recommandation

13. Que les gouvernements s'assurent que le partage des droits de pension du Régime de pensions du Canada, des fonds de pension de l'employeur et des régimes d'épargne-retraite devienne automatique et obligatoire entre les conjoints lors d'un divorce ou d'une séparation légale.

Près de la moitié des immigrants de 45 à 59 ans arrivés depuis 1980 s'estiment mal préparés financièrement en vue de la retraite, et 47 % de ces immigrants ne savent quand ils comptent prendre leur retraite ou n'ont pas l'intention de la prendre[34]. Les nouveaux immigrants ont plus de difficultés à se tailler une place sur le marché du travail que leurs prédécesseurs et leurs salaires restent plus faibles. Ceux qui

ont immigré à un âge avancé sont dans une situation encore moins enviable puisqu'il faut avoir vécu/travaillé au moins 10 ans au Canada, pour recevoir des prestations (partielles) de la Sécurité de la vieillesse et du Régime de pensions du Canada.

Le tiers des retraités récents auraient continué à travailler, au moins à temps partiel, et 12 % n'auraient pas quitté leur emploi, n'eut été des politiques de retraite obligatoire[35].

Étant donné que le marché de travail est souvent hostile aux aînés, notamment aux immigrants, le CCNTA réitère deux recommandations émises dans le passé :

Recommandations

14. Que les gouvernements provinciaux et territoriaux abolissent les politiques de retraite obligatoire et assurent des conditions de travail plus souples aux employés âgés qui souhaitent rester sur le marché du travail.

15. Que les gouvernements provinciaux et territoriaux, en collaboration avec le gouvernement fédéral, offrent aux immigrants âgés des possibilités de formation, de recyclage, de perfectionnement, de réadaptation professionnelle et de placement et leur offrent gratuitement des cours d'anglais ou de français langue seconde qui leur sont spécifiquement destinés.

Conclusion

Ce rapport du CCNTA met en évidence des lacunes qu'il faut corriger afin de venir à bout de la pauvreté chez les aînés. En dépit des avantages du système de revenu de retraite du Canada, il est inacceptable que près de 300 000 personnes ayant droit au SRG et à l'Allocation ne la reçoivent pas, et que plus de 100 000 prestataires du SRG subissent, chaque année, une coupure drastique de leurs prestations parce qu'ils n'ont pas complété le processus de renouvellement dans les délais. De plus, les politiques actuelles envers les retardataires du RPC sont injustes puisque ce programme est une forme d'assurance à laquelle les travailleurs cotisent toute leur vie. Le CCNTA fait plusieurs recommandations visant à corriger ces situations.

Le CCNTA recommande aussi d'encourager les efforts des Canadiens les plus démunis en leur permettant un revenu occasionnel à l'abri de la récupération du revenu et en développant de nouveaux modes d'épargne puisque les REER ne leur conviennent pas du tout. Le CCNTA réitère une fois de plus certaines recommandations touchant : l'investissement en logement social, le coût des établissements de soins de longue durée, le partage des pensions entre conjoints séparés ou divorcés, l'abolition de la retraite obligatoire, et une meilleure intégration des immigrants.

Le CCNTA espère que ses recommandations seront entendues et qu'elles permettront aux aînés canadiens d'être à l'abri de la pauvreté afin qu'ils puissent vieillir dans la dignité et continuer de participer pleinement à la société canadienne.

Recommandations du CCNTA

Le Conseil consultatif national sur le troisième âge recommande :

1. Que le gouvernement fédéral augmente le Supplément de revenu garanti au moins jusqu'aux seuils de faible revenu reconnus par Statistique Canada.
2. Que le gouvernement fédéral poursuive et accentue ses efforts afin de réduire le nombre de personnes ayant droit aux prestations du programme de la Sécurité de la vieillesse et du Régime de pensions du Canada et n'en faisant pas la demande.
3. Qu'il rende public le nombre de personnes admissibles aux divers programmes qui n'en font pas la demande.
4. Que le gouvernement fédéral accorde la pleine rétroactivité, incluant les intérêts, aux personnes faisant une demande de prestations du Régime de pensions du Canada en retard puisqu'il s'agit d'un programme basé sur des contributions.
5. Que le gouvernement fédéral ne suspende pas les prestations du Supplément de revenu garanti, d'Allocation ou d'Allocation au survivant en cas de retard dans la production de la déclaration de revenu ou du formulaire de demande de renouvellement.
6. Qu'il intensifie plutôt ses efforts de rappel durant une période de 6 mois avant de réduire les prestations mensuelles de 10 %, pour inciter les retardataires à renouveler leur demande de prestation.
7. Que le gouvernement fédéral permette des revenus de l'ordre de 10 % du montant reçu par les programmes de la Sécurité de la vieillesse avant de réduire les prestations du Supplément de revenu garanti, de l'Allocation et de l'Allocation au survivant.
8. Que le gouvernement fédéral introduise de nouveaux modes d'épargne pour les travailleurs à revenu modeste comme les régimes d'épargne aux impôts prépayés, en prenant entente

avec les provinces et les territoires pour que ces sommes ne soient pas considérées par les programmes prenant en compte le revenu et les actifs.

9. Que la promotion de ce nouveau programme mette en évidence que ce mode d'épargne est idéal pour les personnes ayant des revenus modestes.

10. Que le gouvernement fédéral et les autres paliers de gouvernement augmentent leurs investissements financiers dans le logement social destiné aux aînés.

11. Que les frais de pension imposés aux résidents d'établissements de soins de longue durée ne dépassent pas les taux du marché actuel dans la collectivité locale pour des services d'hébergement et d'alimentation similaires.

12. Que les gouvernements des provinces de l'Atlantique concernées modifient leurs politiques pour déterminer les frais associés aux établissements de soins de longue durée en se basant uniquement sur le revenu, et non sur les actifs.

13. Que les gouvernements s'assurent que le partage des droits de pension du Régime de pensions du Canada, des fonds de pension de l'employeur et des régimes d'épargne retraite devienne automatique et obligatoire entre les conjoints lors d'un divorce ou d'une séparation légale.

14. Que les gouvernements provinciaux et territoriaux abolissent les politiques de retraite obligatoire et assurent des conditions de travail plus souples aux employés âgés qui souhaitent rester sur le marché du travail.

15. Que les gouvernements provinciaux et territoriaux, en collaboration avec le gouvernement fédéral, offrent aux immigrants âgés des possibilités de formation, de recyclage, de perfectionnement, de réadaptation professionnelle et de placement et leur offrent gratuitement des cours d'anglais ou de français langue seconde qui leur sont spécifiquement destinés.

Références

1. Dans ce document, les termes « aîné » ou « personne âgée » désignent les personnes âgées de plus de 65 ans.
2. Ce sont les mesures les plus couramment utilisées. Ces seuils sont établis à partir des dépenses pour se nourrir, se loger et se vêtir. Ils varient selon la région et la taille de la famille, et sont mis à jour annuellement. Les personnes qui dépensent 20 % de plus que ces seuils moyens, niveau arbitraire défini par Statistique Canada, sont considérées comme vivant *sous* le SFR. Statistique Canada ne reconnaît pas ces seuils comme des seuils de pauvreté officiels.
3. Ces seuils ne prennent pas en compte les dépenses liées à l'emploi (contributions au régime public de retraite et à l'assurance-emploi) et les taxes de vente. Cependant, environ 10 % des aînés travaillent, ils cotisent à l'assurance-emploi, mais pas au RPC s'ils touchent déjà une pension de retraite. (Au Québec, les aînés prestataires du RRQ qui touchent un salaire continuent de contribuer au régime provincial.)
4. Statistique Canada, 2005.
5. En 2003, le revenu des familles d'aînés était de 43 800 $ comparativement à 62 600 $ pour les autres familles canadiennes. Chez les aînés vivant seuls, le revenu des hommes était de 25 500 $ et celui des femmes de 22 000 $ (comparativement à 28 800 $ et 24 600 $ pour les autres hommes et femmes vivant seuls.)
6. OCDE, 2001, p. 28.
7. J. Myles, 2000.
8. L. McDonald et A. L. Robb, 2003.
9. M. Townson, 2000. La Saskatchewan, le Québec et la Colombie-Britannique ont adopté des lois permettant aux couples de ne pas partager les crédits de pension du Régime de pensions du Canada. (réf. : www.dsc.gc.ca/asp/passerelle.asp? hr=fr/psr/pub/feuillets/credit_f.tml&hs=cpr)
10. C. Larmer, 2001, non publié.
11. Il faut toutefois noter que les aînées veuves sont beaucoup plus nombreuses que les aînées divorcées et séparées. C'est pourquoi elles représentent les deux tiers des aînées seules sous les SFR.
12. Statistique Canada, 2005. Les données pour les territoires ne sont pas disponibles.
13. Statistique Canada, 2005.
14. Ceux qui ne reçoivent pas ce revenu ont soit des revenus trop élevés (> 98 547 $ en 2005), soit n'ont pas résidé au moins 10 ans au pays.
15. Pour obtenir la liste des programmes de soutien au revenu disponibles dans les provinces et territoires, consulter la *Banque de données sur les politiques et les programmes touchant les aînés* au www.bdppa.gc.ca.

16. Statistique Canada, en ligne : www.statcan.ca/francais/Pgdb/labor26a_f.htm.
17. R. Morissette, 2002.
18. Statistique Canada, *Le Quotidien*, 23 janvier 2004.
19. *Rapport ministériel sur le rendement 2003-2004*, Développement social Canada, 2004, en ligne : www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/03-04/SDC-DSC/SDC-DSCd34_f.asp (accès le 17 février 2005.)
20. En 2003, les SFR pour une personne seule vivant en région urbaine variaient de 12 389 $ à 16 348 $ selon la taille de la ville. Sources : Développement Social Canada, *Carte de renseignements des Programmes de la sécurité du revenu*, en ligne : www.dsc.gc.ca/fr/psr/statistiques/carterens.shtml (accès le 21 janvier 2005) et Statistique Canada, *Les seuils de faible revenu de 1994 à 2003 et les mesures de faible revenu* de 1992 à 2001, en ligne : www.statcan.ca/francais/research/75F0002MIF/75F0002MIF2004002.pdf (accès le 21 janvier 2005.)
21. En janvier 2007, l'augmentation mensuelle serait de 36 $ pour les personnes seules et de 58 $ pour les couples.
22. L'Allocation et l'Allocation au survivant sont des programmes de sécurité du revenu destinés aux personnes âgées de 60 à 64 ans. Afin de simplifier, le terme « Allocation » dans le reste du texte fait référence aux deux programmes.
23. Daily Bread Food Bank, *Seniors relying on food banks in GTA*, 2002.
24. DRHC a depuis été divisé en deux ministères distincts. DSC s'occupe désormais des programmes de sécurité du revenu.
25. Cette recherche (*Issues related to Income Supports for Vulnerable Seniors*, non-publiée) a été réalisée par Richard Shillington, spécialiste du domaine.
26. R. Shillington, 2003.
27. Le montant récupéré varie entre 0 $ et 1 000 $ selon les circonstances.
28. CCNTA, 2002.
29. Présentation de l'Association canadienne des soins de santé à Santé Canada, le 4 février 2005.
30. CCNTA, 2000.
31. Revue des pratiques faites par le gouvernement de l'Alberta en 2003 (réf. : www.gov.ab.ca/acn/200306/14612.html#charts). Depuis le 1er janvier 2005, la Nouvelle-Écosse ne prend plus en compte les actifs pour déterminer l'accès aux établissements de soins de longue durée (réf. : www.gov.ns.ca/finance/budget04/BudgetBulletin2004.pdf).
32. Statistique Canada, *Le Quotidien*, 2 septembre 2003.
33. L. McDonald et A. L. Robb, 2003. Les données tiennent compte de l'âge, de la région et de l'éducation.
34. Statistique Canada, *Le Quotidien*, 2 septembre 2003.
35. Statistique Canada, *Le Quotidien*, 26 octobre 2004.

Bibliographie

Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées. *Le Supplément de revenu garanti à la portée de tous : un devoir*. Décembre 2001. En ligne : www.parl.gc.ca/InfocomDoc/37/1/HUMA/Studies/Reports/HUMARP6-F.HTM

Conseil national du bien-être social. *Profil de la pauvreté, 2001*. Automne 2004. En ligne : www.ncwcnbes.net/htmdocument/reportpovertypro01Fre/PP2001_f.pdf

Conseil consultatif national sur le troisième âge. *La position du CCNTA sur les événements de la vie des femmes ainées*. 1993.

Conseil consultatif national sur le troisième âge. *La position du CCNTA sur l'élargissement du régime de soins de santé du Canada*. 2000. En ligne : www.phac-aspc.gc.ca/seniors-aines/naca/position/21_enhance_health/pdf/enhance_health_f.pdf

Conseil consultatif national sur le troisième âge. *La position du CCNTA sur les soins à domicile*. 2000. En ligne : www.phac-aspc.gc.ca/seniors-aines/naca/position/20_homecare/pdf/homecare_f.pdf

Conseil consultatif national sur le troisième âge. *La position du CCNTA sur le logement-services pour les aînés*. 2002. En ligne : www.phac-aspc.gc.ca/seniors-aines/naca/position/22_supportive_housing/pdf/SupportiveHousing_f.pdf

Davies, S. et M. Denton. "The Economic Well-Being of Older Women Who Become Divorced or Separated in Mid- or Later Life." *La Revue canadienne du vieillissement*, vol. 21, n° 4. Hiver 2002, pp. 477-493.

Jackson, A. et coll. *L'indice de sécurité personnelle 2002*. Conseil canadien de développement social. 2002.

Kesselman, J. et F. Poschman. *A New Option for Retirement Savings: Tax-Prepaid Savings Plan*, Commentary No. 149. Institut C. D. Howe . Février 2001. En ligne : www.cdhowe.org/pdf/Kesselman_&_Poschmann.pdf

Larmer, C. *Diagnostic of Low Income among Canada's Seniors* (ébauche), document non publié. Août 2001.

Lefebvre, S. « Le logement, une question de revenu ». *L'emploi et le revenu en perspective*, vol. 3, n° 6. Statistique Canada. Juin 2002.

McDonald, L. et A. L. Robb. *The Economic Legacy of Divorced and Separated Women in Old Age*, document de recherche de SEDAP n° 104. Juillet 2003. En ligne : http://socserv.socsci.mcmaster.ca/sedap/p/sedap104.pdf

Morissette, R. "Pensions : immigrants et minorités visibles." *L'emploi et le revenu en perspective*, vol. 3, n° 6. Statistique Canada. Juin 2002, pp. 14-19.

Myles, J. *La maturation du système de revenu de retraite du Canada : Niveaux de revenu, inégalité des revenus et faibles revenus chez les gens âgés.* Statistique Canada et Florida State University. Mars 2000.

Organisation de coopération et de développement économiques. *Vieillissement et revenu. Les ressources des retraités dans 9 pays de l'OCDE.* 2001. En ligne : www1.oecd.org/publications/e-book/8101122E.PDF

Shillington, R. *New Poverty Traps: Means-Testing and Modest-income Seniors*, Backgrounder No. 65. Institut C. D. Howe. Avril 2003. En ligne : www.cdhowe.org/pdf/backgrounder_65.pdf

Shillington, R. *The Dark Side of Targeting: Retirement Savings for Low-Income Canadians*, Commentary No. 130. Institut C. D. Howe. Septembre 1999. En ligne : www.cdhowe.org/pdf/shillington.pdf

Société canadienne d'hypothèques et de logement. *L'Observateur du logement au Canada*. 2004. En ligne : www.cmhc-schl.gc.ca/fr/obloca/ablo2004/index.cfm

Statistique Canada. *Enquête sociale générale cycle 16 : la prestation de soins dans une société vieillissante, 2002*. Septembre 2003.

Statistique Canada. *Le revenu au Canada 2003*. Mai 2005.

Townson, M. *Réduire la pauvreté parmi les femmes âgées : le potentiel des politiques en matière de revenu de retraite*. Condition féminine Canada. Août 2000. En ligne : www.cfc-swc.gc.ca/pubspr/0662659271/200008_0662659271_1_f.html